



Universidade do Minho

Documentos de Trabalho Working Paper Series

**“Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das
finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da
Execução Orçamental no Estado’”**

Rui Nuno Baleiras

NIPE WP 15/ 2014

NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDADE DO MINHO

“Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’”

Rui Nuno Baleiras

NIPE* WP 15/ 2014

URL:

<http://www.eeg.uminho.pt/economia/nipe>



Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’*

Por RUI NUNO BALEIRAS[♥]

Outubro de 2014

A Comissão Organizadora da iniciativa *Sextas da Reforma* teve a amabilidade de me convidar para comentar a intervenção de Orlando Calião na sessão ocorrida em 4 de Abril de 2014, intitulada “Controlo da execução orçamental no Estado”. O presente texto resulta das notas que então preparei para esse efeito e teve como objecto de análise a [apresentação](#) do orador principal disponível na página da iniciativa, doravante referida como Calião (2014).

1 Introdução

O desafio colocado pelos organizadores não podia deixar de ser respondido afirmativamente, tanto por causa do autor da apresentação como pela relevância social e a oportunidade do tema. Com Orlando Calião apreendi, na fase inicial da minha carreira, a utilidade de *pôr as mãos* na realidade para sobre ela depois teorizar. As ideias em Calião (2014) são valiosas e merecem a melhor atenção por todos quantos se preocupam com soluções para os problemas conjunturais e, sobretudo, estruturais que as finanças públicas conhecem em Portugal. Ora o estado actual das mesmas torna por de mais evidente e urgente repensar o controlo orçamental nas instituições públicas. Esta preocupação resulta, no fundo, de uma regularidade estatística que marca Portugal e muitas democracias: o **enviesamento deficitário**. O presente artigo pretende ser uma contribuição normativa para o debate público que urge efectuar em Portugal sobre a qualidade do processo orçamental.

Embora a soma de todos os saldos orçamentais futuros esteja amarrada ao nível da dívida no momento presente,¹ a duração infinita da entidade Estado permite períodos longos de excedente ou défice. Na senda de trabalhos anteriores, Wagner (2012) recorda evidência do século XX segundo a qual os períodos de défice são mais prolongados do que os de excedente, evidência que sugere a ideia de enviesamento deficitário. Este fenómeno tem sido estudado teórica e econometricamente pela literatura de economia política, havendo várias explicações para esta regularidade em regimes democráticos. Sem ser exaustivo, podem referir-se: ilusão dos contribuintes quanto ao preço da provisão pública de bens e serviços [linha de argumentação iniciada com Buchanan e Wagner (1977)], inconsistência intertemporal das políticas na ausência de incentivos credíveis [Kydlund e Prescott (1977)], assimetria entre beneficiários e contribuintes da despesa pública [também conhecido como problema dos recursos orçamentais comuns; von Hagen e Harden (1995)], dilemas de prisioneiros

* Texto escrito segundo as normas do antigo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1945).

♥ Vogal Executivo do [Conselho das Finanças Públicas](#) (CFP), Professor Associado na [Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho](#) e membro do seu [Núcleo de Investigação em Políticas Públicas](#) (NIPE). Correio electrónico = rnbaileiras@cfp.pt. O conteúdo deste capítulo apenas compromete o autor, não devendo ser lido como a opinião de alguma das instituições em que está afiliado. O autor agradece a ajuda de Paula Gonçalves na construção do anexo e os comentários de Cláudia Henriques e Jorge Garrido a uma versão anterior. Naturalmente, assume a responsabilidade exclusiva por qualquer erro que possa subsistir no artigo.

¹ A restrição orçamental pública intertemporal diz que, a fim de a dívida ser sustentável, a soma dos saldos orçamentais futuros, descontados para hoje, tem de ser suficiente para pagar o nível presente da dívida.

[circunstâncias políticas em concreto que minam a coesão interna dos Governos e tornam instáveis as soluções cooperativas entre plataformas concorrentes, seja dentro de coligações partidárias, seja dentro de governos monopartidários — Edin e Ohlsson (1991) e Hallerberg e von Hagen (1999), respectivamente].

Enquanto os mercados acreditarem na capacidade do devedor para pagar o serviço da dívida, o financiamento vai fluindo e são possíveis períodos relativamente longos de défice e acumulação de dívida. O problema rebenta quando essa confiança cessa; então o preço torna-se proibitivo e dá-se a paragem mais ou menos súbita do crédito. Por outras palavras, a *insustentabilidade* da dívida pública foi identificada pelo mercado. Nestas circunstâncias, inexoravelmente o ajustamento torna-se imperativo e é executado de modo violento por ter que produzir resultados em pouco tempo. As medidas de consolidação orçamental sucedem-se umas atrás das outras, com efeitos colaterais na economia e a política orçamental torna-se *imprevisível*, deixando de ser uma âncora fiável para ancorar as expectativas das famílias e das empresas, o que ajuda a cavar recessões e os dramas sociais que lhes costumam estar associados. A correcção é ainda mais dolorosa quando, ao desequilíbrio nas contas públicas, se junta o desequilíbrio nas contas externas, sobretudo em países privados de outros instrumentos convencionais de correcção, como são a taxa de câmbio e a taxa de juro.

Este é o pano de fundo para o tema deste artigo. Há características institucionais no processo orçamental das democracias que enviesam os saldos orçamentais no sentido deficitário. Porém, a boa notícia é que é possível conter esses vectores através de uma adequada revisão da arquitectura institucional. Essa revisão deverá visar assegurar trajectórias sustentáveis e previsíveis das finanças públicas. Só assegurando estes valores será possível garantir o exercício da alternância democrática nas opções de política económica e orçamental. Embora as razões concretas para aquele enviesamento sejam comuns a muitos países, a verdade é que é no contexto institucional particular de cada um que as causas devem ser diagnosticadas e resolvidas.

Assim sendo, afigura-se pertinente questionar se a chave para anular esse enviesamento em Portugal estará na melhoria do controlo da execução das receitas e dos serviços públicos, cerne da exposição Caliço (2014). A minha resposta é sim mas que não basta trabalhar o controlo da execução orçamental para alcançar esse objectivo. Para explicar esta posição, devo começar por colocar a própria execução orçamental em perspectiva, ou seja, em cotejo com as outras fases do chamado processo orçamental. É o que faço na Secção 2. Porém, quaisquer alterações que sejam feitas nos mecanismos de controlo — como a obrigação de novos reportes e a publicitação de resultados da execução propostas por Calisto (2014) —, sem que nada mude nas outras dimensões do processo orçamental, pouco ou nada contribuirão para reduzir sustentadamente o desequilíbrio orçamental público. Mais, como notarei adiante, poderão até induzir efeitos contrários nesta frente.

É minha convicção que Portugal necessita de uma abordagem integrada e holística ao processo orçamental. Mais do que controlo, o país precisa de um sistema de gestão das finanças públicas. A Secção 3 expõe sumariamente os principais componentes para esta mudança de paradigma. As sugestões de Caliço (2014) entroncam em vários desses componentes. É à luz desta perspectiva que produzirei na Secção 4 alguns comentários sobre o conteúdo da proposta de Orlando Caliço. O artigo fecha na Secção 5 com um conjunto de observações conclusivas.

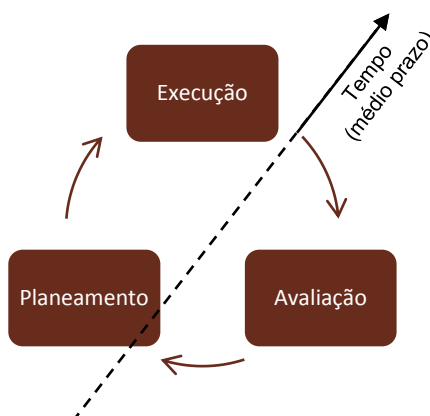
2 A execução orçamental em perspectiva

A qualidade da execução orçamental, seja a nível agregado, seja a nível de um serviço, não começa nem acaba na realização de despesa e na percepção de receita, isto é, na execução propriamente dita. Depende do processo orçamental em que a execução acontece. De uma forma muito lata, o **processo orçamental** é o enquadramento institucional em que se formam e materializam as escolhas colectivas sobre a afectação dos recursos comuns de uma sociedade. Acompanhando a definição de Cangiano *et al.* (2013, p. 6), aquele enquadramento integra “as leis, os procedimentos, as regras e as convenções, incluindo as organizações definidas por aqueles elementos, que influenciam a orientação e a gestão da política orçamental”. O que se segue é complementar da visão do processo orçamental que Cardoso (2014) propõe para Portugal.

2.1 Execução e ciclo orçamentais

Há três fases do processo orçamental que vale a pena destacar para os propósitos desta secção: planeamento, execução e avaliação (ver Figura 1). Num processo orçamental orientado para garantir a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas, as três fases devem estar articuladas entre si num horizonte temporal de médio prazo, podendo este coincidir ou não com a legislatura. Esta articulação é igualmente amiga da eficácia das políticas públicas em geral.

Figura 1 —Ciclo orçamental



A figura pretende vincar a ideia de que a execução orçamental faz parte de um ciclo, o ciclo orçamental. Num primeiro momento, temos a fase de planeamento. Começa com o diagnóstico da situação económica e da situação orçamental do país, a que se seguem a definição da estratégia de médio prazo para a economia e o desenho da estratégia orçamental mais adequada para atingir as metas da primeira. É na articulação entre as duas estratégias que o país, através do sistema político, escolhe o nível de despesa pública que quer pagar, isto é, identifica a restrição orçamental pública global. O planeamento prossegue com a definição das políticas públicas (sectoriais e transversais) que implementarão aquelas estratégias e a atribuição dos recursos orçamentais (e outros) suficientes para tornar as políticas eficazes (elaboração dos orçamentos plurianual e anuais). Seguidamente, inicia-se a execução orçamental na qual é essencial dispor de informação adequada para distinguir entre fluxos de caixa e fluxos de compromisso. A execução orçamental diz respeito às duas ópticas e estas estão interligadas quando uma determinada operação de despesa ou receita é decidida (é comprometida) num determinado ano e só produz efeitos na tesouraria de um ano futuro. Finalmente,

temos a fase de avaliação. Por um lado, a avaliação contemporânea da execução e, por outro, a avaliação *ex post* da mesma. No primeiro caso, trata-se de monitorizar a assunção de compromissos e a evolução da tesouraria no sentido de perceber duas coisas: se os tectos de despesa (ou metas de encaixe, no caso de serviços cuja função financeira essencial seja a arrecadação de receita) para o exercício económico em curso estão em risco e se os objectivos das políticas servidas por esses orçamentos estão em risco. Esta monitorização deve ser capaz de fornecer aos gestores e aos decisores políticos informação em tempo útil para correcção das rotas em perigo. Neste sentido, a perspectiva de controlo que Caliço (2014) defende e, em particular, os indicadores de acompanhamento que propõe, fazem parte de um sistema de avaliação orçamental contemporânea. A avaliação *ex post* decorre após o fecho do exercício económico e incide, nomeadamente, sobre o cumprimento das metas orçamentais. No final do período de médio prazo, a avaliação *ex post* pode ainda incidir sobre a eficácia das políticas e a razoabilidade das regras orçamentais em vigor a fim de poder inspirar a revisão das estratégias económica e orçamental para o médio prazo seguinte.*

Perceber que a execução faz parte de um ciclo acarreta duas ilações. Primeira, não faz sentido conceber normas para a execução sem tomar em conta as outras fases do ciclo orçamental. As normas de execução, nomeadamente as obrigações de reporte e monitorização, deverão ajudar os gestores e os decisores políticos a orientar a execução orçamental no sentido que tenha sido planeado e a facilitar as tarefas de avaliação. Mais, a própria avaliação da execução deve ter regras definidas e ser previsível quanto às obrigações de reporte que impõe às entidades executantes. A volatilidade nesta área prejudica a concentração das organizações na execução da sua missão. A segunda ilação a reter é que qualquer uma das três fases tem uma duração plurianual. A explicação acima deixa claro que o planeamento não se esgota quando começa uma execução orçamental, do mesmo modo que a avaliação não se inicia apenas quando aquela tiver findado. Há interdependências temporais entre as várias fases e é bom que essas interdependências gerem mecanismos de autocorreção de desvios indesejáveis face aos objectivos de cada fase.

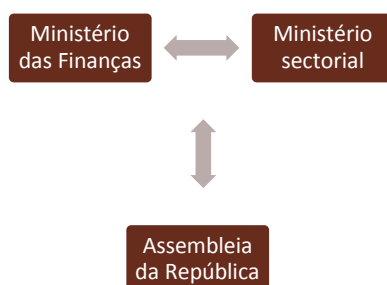
2.2 Comportamento estratégico das instituições

Há três tipos de instituições com responsabilidades importantes no ciclo orçamental de um sistema democrático que importa destacar: o Ministério das Finanças, os ministérios sectoriais e o Parlamento. O enquadramento institucional de cada país determina a natureza da relação estratégica entre as partes. No caso português (Figura 2), parece existir um desalinhamento nos incentivos das instituições que prejudica a condução de finanças públicas previsíveis e sustentáveis.

O Ministério das Finanças tende a exercer o controlo orçamental de uma forma centralizada, discricionária e, bastas vezes, imprevisível. Os comportamentos orçamentais são e os comportamentos orçamentais aventureiros nos ministérios sectoriais tendem a ser tratados da mesma maneira quando surge a necessidade de apertar a restrição orçamental agregada. De uma maneira geral, o controlo da execução orçamental é exercido sob a forma de um fato único para todos os executantes, não havendo sensibilidade para circunstâncias idiossincrásicas das políticas sectoriais e das entidades que executam orçamentos ao serviço dessas políticas. As dificuldades de aplicação da lei dos compromissos no subsector local e nos hospitais evidenciam as limitações desta atitude. A prática

reiterada deste tipo de controlo por parte do Ministério das Finanças acaba por influir no comportamento dos serviços e das próprias tutelas políticas sectoriais, levando a fenómenos de boleia (“free riding”) e selecção adversa, provocando a erosão de condutas financeiramente mais responsáveis.

Figura 2 — O triângulo institucional



Importa ainda reconhecer que, do lado dos ministérios sectoriais, a sustentabilidade das finanças públicas não é, de uma maneira geral, percebida como um problema seu. Demasiadas vezes, a dissimulação e a execução orçamental ineficiente são a resposta óptima, na perspectiva individual, para segurar ou reforçar dotações orçamentais. A assimetria de informação sobre a disponibilidade de receitas próprias, que subsiste apesar dos progressos feitos na aplicação do princípio da unidade de tesouraria, ajuda a este jogo do “gato e do rato”.

A Assembleia da República é um vértice importante deste jogo estratégico. Dispõe de uma comissão especializada em assuntos orçamentais e de comissões especializadas em assuntos sectoriais. Os dois tipos de comissão exercem o poder de fiscalização do Orçamento do Estado. Porém, fazem-no de um modo algo esquizofrénico e isto é independente dos partidos que, em determinada legislatura, apoiam ou se opõem ao Governo em funções. Durante o período de discussão da proposta de Orçamento do Estado para o ano seguinte, o ministro das Finanças pode estar a ser massacrado pela oposição na comissão de Orçamento e Finanças por achar que a despesa pública é excessiva ao mesmo tempo que as comissões sectoriais massacram os ministros sectoriais por não esgotarem as dotações ao seu dispor ou os acusam de não terem poder político dentro do Governo quando, de um ano para outro, perdem receitas gerais em proporção maior que outros colegas. Aliás, Calíço (2014) tem toda a razão quando afirma que o Parlamento não dá a devida atenção política à execução orçamental intra-anual dos sectores.

Dadas estas características do jogo estratégico entre os três protagonistas políticos do orçamento da Administração Central, devemos concluir que os incentivos não estão alinhados para que a cooperação seja o resultado de equilíbrio — aliás, o resultado clássico do dilema dos prisioneiros. Há aqui, portanto, um desafio para o país vencer, que é o de alterar as regras do jogo de modo a que todos os agentes sintam que a cooperação em prol da previsibilidade e da sustentabilidade orçamentais é o comportamento que melhor serve os interesses, naturalmente diversos, de cada um. Voltaremos a esta questão na Secção 4.

2.3 Falhas na consistência estratégica

Estratégia é uma atitude essencial no ciclo orçamental. Em qualquer fase do mesmo. O país precisa ter uma estratégia económica, uma estratégia orçamental e estratégias para as políticas sectoriais. Estas estratégias são desenvolvidas ou actualizadas na fase de planeamento, concretizadas na fase de execução e avaliadas, tanto durante a sua vida útil como no final dos respectivos prazos de validade.² As estratégias dão lugar a políticas e seus instrumentos e estes têm, em muitos casos, expressão na execução orçamental.

Embora não seja atributo exclusivo de Portugal, a realidade tem-se encarregado de demonstrar que o país convive mal com estratégia nas políticas públicas. Não é por falta de capacidade endógena para pensar estrategicamente; as dificuldades maiores estão na capacidade de integrar estratégias e de agir ao longo do tempo de modo coerente com elas. Na área concreta das finanças públicas, Portugal apresenta reiteradamente as seguintes falhas de consistência estratégica:

- integração das estratégias económica e orçamental;
- articulação entre estratégias das políticas sectoriais e estratégia da política orçamental;
- menosprezo da estratégia após a sua aprovação.

As receitas e despesas públicas não ocorrem no vazio; umas e outras só existem na medida em que exista actividade económica. Mais, o comportamento das empresas e das famílias é naturalmente diferente por que o Estado existe do ponto de vista orçamental. O modo e o nível como as receitas públicas são geradas afecta as escolhas dos contribuintes, seja entre consumo e poupança, trabalho e lazer ou ainda entre mais ou menos investimento e em que sectores, já para não falar em efeitos mais microeconómicos. Importa ainda notar que o Orçamento do Estado ou, mais genericamente, as finanças públicas não são um fim em si mesmo mas apenas um meio, por mais importante que ele seja, para a sociedade ser mais feliz, *i.e.*, para a economia gerar mais bem-estar, distribuí-lo de outro modo ou minimizar as suas oscilações.³ Deste modo, não faz sentido desenhar uma estratégia para as finanças públicas sem, ao mesmo tempo, desenhar de forma articulada uma estratégia para a economia. É preciso identificar os principais obstáculos ao crescimento, à equidade e à estabilização do bem-estar, estejam eles na esfera das empresas e das famílias ou no próprio Estado e na situação das finanças públicas. As soluções para os problemas nas finanças públicas têm que ser pensadas de modo articulado com as respostas que o Estado pode (e não pode) prover para superar os outros obstáculos. A sustentabilidade da despesa pública é uma, entre várias questões, que carece profundamente dessa articulação para ser assegurada. Mais, na construção da estratégia económica e da estratégia orçamental é essencial envolver adequadamente os destinatários das medidas de política, seja para aceder ao conhecimento que eles têm dos problemas e das possíveis soluções, seja para os mobilizar para a concretização das estratégias. Daí, a valorização que deve ser feita das instâncias de concertação social.

² Em muitos casos, faz sentido preceder a execução de uma avaliação *ex ante* da estratégia.

³ Os leitores mais familiarizados com economia pública reconhecerão aqui as célebres três funções económicas das finanças públicas imortalizadas por Musgrave (1959): afectação, redistribuição e estabilização.

Ora a experiência que Portugal vem acumulando desde o início do euro com a formulação de estratégias orçamentais (programas de estabilidade e, desde 2011, os chamados documentos de estratégia orçamental —DEO) mostra quão distantes daqueles princípios se tem revelado a prática. Os governos mudam mas permanece a convicção de que a estratégia orçamental é uma responsabilidade exclusiva das Finanças e a estratégia económica, quando existe, é uma preocupação do Ministério da Economia. Surge ainda, a cada sete anos, uma estratégia de desenvolvimento económico desenhada primordialmente para enquadrar a utilização dos fundos europeus das políticas de coesão, desenvolvimento rural e assuntos marítimos que, por sua vez, de pouco serve para articular com a estratégia orçamental; tipicamente, desconhecem-se estudos de compatibilidade entre as taxas de comparticipação pública nacional, o cenário macroeconómico, as metas orçamentais e os níveis de investimento público estabelecidos no DEO — veja-se CFP (2014, p. v) a propósito da insuficiente ligação entre o DEO 2014/2018 e o Acordo de Parceria 2014/2020. Dá a sensação que as estratégias são planeadas de costas voltadas, sem terem em conta as implicações recíprocas.

O segundo tipo de inconsistência estratégia encontra-se entre as políticas sectoriais e a política orçamental. Também aqui o divórcio na construção de umas e outra é frequente e isso não deveria suceder, sobretudo quando se trata de políticas com impacto significativo na restrição orçamental agregada, seja por via do efeito daquelas na competitividade e nos níveis de actividade de curto prazo, seja por via dos efeitos na despesa pública. O planeamento da estratégia orçamental tipicamente não integra a análise dos efeitos esperados de importantes medidas de política económica que o Governo tem em curso ou prevê executar no período coberto por aquela estratégia e isso redundará numa fragilidade para a própria política orçamental que vier a ser concretizada.⁴

Finalmente, importa destacar uma terceira prática deficiente do ponto de vista estratégico. Trata-se da ligeireza extrema com que a estratégia tende a ser abandonada antes de ser avaliada e, pior ainda, pouco depois de ser aprovada e começar a ser executada. No caso da estratégia orçamental, acontece muitas vezes um programa de estabilidade ou um DEO suceder-se a outro com revisão das linhas de orientação, de tectos de despesa ou de outras metas numéricas sem uma justificação aprofundada, sem se perceber por que é que um plano para cinco anos precisa ser revisto deste modo substancial todos os anos, quando não mesmo várias vezes ao longo do mesmo ano através de sucessivas leis orçamentais. Deste modo, a política orçamental torna-se acomodatória e imprevisível, perdendo a capacidade de segurar e orientar as expectativas dos agentes económicos. Nestas circunstâncias, mais valerá assumir que não existe estratégia e que a discricionariedade é preferível à existência de regras plurianuais.

3 Gestão das finanças públicas: mudança de paradigma

Com o enquadramento acima descrito, julgo ficar mais clara a posição que afirmei na Introdução segundo a qual, o controlo, só por si, não é suficiente para minimizar o enviesamento deficitário das execuções orçamentais e, conseqüentemente, a previsibilidade e a sustentabilidade das

⁴ Por exemplo, a 23 de Abril de 2013 foi anunciada a *Estratégia para o Crescimento, Emprego e Fomento Industrial 2013-2020* (Governo de Portugal, 2013a) e, uma semana depois, o *DEO 2013/2017* — Governo de Portugal (2013b). Como nota CFP (2013), “seria útil encontrar no documento uma primeira tentativa analítica de combinar o efeito a médio prazo das medidas de consolidação orçamental e de incentivo ao crescimento”.

finanças públicas. A insistência na orientação dominante até hoje de acordo com a qual estes objectivos exigem mais poder no ministro responsável pela área das Finanças, mais centralização na gestão dos orçamentos sectoriais é, julgo eu, contraproducente. Ao invés, o que Portugal precisa é de gestão das finanças públicas. Isto significa um paradigma diferente para abordar o risco deficitário. Um paradigma que exige repensar, de modo sistémico, todos os elementos do processo orçamental. Sem poder alongar-me no tema, limito-me nesta secção a sugerir alguns eixos a trabalhar.

3.1 Integração das estratégias económica e orçamental num horizonte de médio prazo

A justificação desta integração foi suficientemente explicitada na secção anterior. Caberá ao poder político definir a duração do médio prazo. Há argumentos a favor de quatro anos, fazendo-o coincidir com a legislatura ou fazendo-o coincidir com duas meias legislaturas consecutivas. Há também argumentos a favor de sete anos, fazendo-o coincidir com a duração do ciclo do orçamento da União Europeia (UE), em virtude da ligação estratégica e orçamental estreita entre as políticas europeias e as políticas nacionais, sabendo-se que, na UE, as políticas principais e os seus orçamentos tendem a ser revistos em profundidade a cada sete anos.

3.2 Avaliação e revisão regulares de políticas públicas

No quadro mental que preconizo, as políticas públicas devem ter personalidade estratégica e ser prosseguidas o tempo suficiente para produzirem os resultados esperados e serem avaliadas periodicamente. Seguramente que a evolução no enquadramento das políticas, como tecnologia, preferências, educação, ideologia, mobilidade, disponibilidades a pagar e equilíbrio externo só por si são suficientes para justificar a revisão estratégica das políticas. Claro que a avaliação, sobretudo *ex post*, pode ser muito útil para identificar estas e outras causas da eventual ineficácia dos instrumentos em vigor ou até da inadequação dos objectivos das políticas. Mais, é legítimo em democracia que os governos usem a informação das avaliações para reverem as prioridades entre políticas e a “engenharia” dos instrumentos, aumentando ou diminuindo a intensidade de utilização de recursos financeiros em detrimento de outros meios.

Estando assente este princípio geral de governação das políticas públicas, faz sentido e é exequível o Governo proceder a um exame da incidência orçamental das políticas públicas que pretende aplicar. A literatura anglo-saxónica designa estes exercícios como “public spending reviews”. Passar em revista o contributo de cada área da governação para a despesa e para a receita públicas seria um contributo valioso para a formulação da estratégia orçamental de médio prazo. Note-se que o objectivo não é uma redução ou acréscimo paramétrico da despesa (ou da receita), antes sim uma reflexão sobre a qualidade das políticas públicas com incidência orçamental e a assunção de consequências em termos de dotações para as mesmas e para o conjunto das administrações públicas. Estes exercícios buscam respostas para duas perguntas essenciais: deve esta política ser financiada com dinheiro público? Qual é o benefício para a sociedade da despesa realizada por esta política? Já agora, responder a estas perguntas parece-me ser o caminho inteligente para evitar cortes ou incrementos cegos na despesa pública. Para uma análise dos factores críticos de sucesso na montagem desta abordagem, veja-se, por exemplo, Vandierendonck (2014).

Incidentalmente, refira-se que para Portugal avançar nesta direcção é preciso repensar a disponibilidade de informação financeira sobre as políticas públicas. Não é com o classificador económico em uso pelo Orçamento do Estado que se chega lá. É preciso haver classificadores orçamentais em cada área de governação que permitam distinguir entre o que é despesa dos organismos e despesa das políticas públicas. Isto é exequível, como comprova a informação orçamental já existente sobre instrumentos da Segurança Social. É possível e desejável conviver com um classificador económico útil para o acompanhamento da execução orçamental sectorial e agregada que interessa sobretudo ao Ministério das Finanças (e, já agora, às entidades orçamentais independentes com essa atribuição) e classificadores sectoriais úteis para o acompanhamento da execução orçamental das políticas que interessa sobretudo aos sectores. O registo de determinada operação no sistema contabilístico deveria permitir simultaneamente o registo no classificador económico e o registo no classificador da política em causa. Para além da convivência harmoniosa entre classificadores, é ainda mais necessário melhorar estruturalmente a qualidade da própria informação contabilística (mais nas Subsecções 3.5 e 3.6).

3.3 Regras de disciplina orçamental

Há muito que a literatura económica estabeleceu as vantagens e reconheceu também as limitações da existência de regras que amarrem de forma credível o comportamento orçamental do Estado numa perspectiva de três a cinco anos (médio prazo). Portugal e a UE progrediram neste aspecto nos últimos três anos. A primeira aplicação aos planos orçamentais nacionais de médio prazo do conjunto de novas regras de governação económica⁵ decorreu no primeiro semestre deste ano para os Estados-Membros não sujeitos a programas de assistência financeira. Serão certamente necessárias mais experiência e mais evidência para consolidar este enquadramento. Os sinais apurados até este momento sugerem alguns problemas que não poderão deixar de ser atendidos nos próximos dois anos:

- controvérsias estatísticas associadas à medição do produto potencial e à estimação de elasticidades orçamentais;
- classificação relativamente obscura de medidas temporárias e medidas não-recorrentes;
- inteligibilidade dos textos legais, nomeadamente no caso do défice estrutural e dos desvios significativos relativamente à sua meta numérica;
- défice de transparência para com as Instituições Orçamentais Independentes e os cidadãos em geral acerca dos acordos metodológicos no seio de grupos de trabalho do Comité de Política Económica com incidência na monitorização do cumprimento das regras orçamentais.

3.4 Âncoras plurianuais para a despesa pública

Calço (2014) defende a adopção de um quadro de referência orçamental de médio prazo e dá alguns contributos para o consubstanciar. Na verdade, esta adopção é fundamental. A existência de tectos de despesa para cada um dos anos do horizonte de médio prazo assegura vantagens importantes.

⁵ *Pacote sêxtuplo, Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação e pacote duplo*. Uma explicação sumária encontra-se em Comissão Europeia (2013).

Em primeiro lugar, um tecto para a despesa global do conjunto das administrações públicas dá confiança na sustentabilidade das finanças públicas. Isso sucede na medida em que os tectos no quadro de médio prazo comprometam os orçamentos anuais com a trajetória de sustentabilidade da dívida pública subjacente a esse quadro de referência. Em segundo lugar, um tecto para a despesa total de cada política ou de cada ministério, compatível com o tecto global acima, estimula a explicitação da visão de médio prazo para as políticas públicas sectoriais. No início de cada legislatura o Governo escolhe as suas prioridades de afectação de recursos financeiros aos sectores. Os respectivos tectos plurianuais reduzem a incerteza dos ministérios, o que convida à programação plurianual das políticas. Este enquadramento favorece a concentração dos sectores nos resultados das políticas, ao retirar a pressão inerente a ter que lidar com a incerteza anual e intra-anual nas dotações disponíveis. Repare-se como este elemento é coerente com a visão de ciclo orçamental preconizada na Subsecção 2.1. Finalmente, a existência de tectos para cada serviço incentiva ganhos de eficiência na gestão dos próprios serviços. Com uma previsibilidade reforçada sobre o financiamento disponível até ao final do ano corrente e nos quatro anos seguintes, os gestores públicos sentir-se-ão mais motivados para... gerir. Torna-se mais fácil buscar melhores relações qualidade-preço nos contratos com fornecedores, reduzir riscos e explorar sinergias. Hoje, a complexidade jurídico-administrativa dos processos de aquisição de maior volume colide cada vez mais com a anualidade estrita das dotações orçamentais. Com a flexibilização na anualidade e até nos limites trimestrais que a lei dos compromissos determina, os gestores terão mais capacidade e poderão ser mais responsabilizados pela realização de despesa quando ela é mais necessária ou eficaz, em vez de terem que comprar por atacado ou a correr no final do ano.

Se é certo que, *per se*, cada um dos tipos de tecto oferece vantagens próprias, é bom reconhecerem-se algumas fragilidades nesta abordagem. As fragilidades decorrem dos choques, dos riscos, a que um orçamento do Estado está inevitavelmente sujeito. Com efeito, quanto mais numerosos e desagregados (por nível de decisão) forem os tectos, maior é a rigidez no sistema e a incapacidade de o mesmo lidar com choques. Mais, quanto mais ampla for a despesa coberta por estes tectos, também maior é a dificuldade em cumpri-los na emergência de choques significativos. Por outro lado, um quadro de referência plurianual que não seja credível, que tenha de estar em permanente revisão, não serve para nada. Por isso, na prática é preciso adoptar uma postura pragmática e criar um quadro plurianual com algumas folgas. Prosseguir o tema desviaria o artigo do seu objectivo e da sua dimensão, pelo que se fecha este ponto com uma leitura recomendada para aprofundamento do mesmo, também inspirada na análise internacional comparada: Harris *et al.* (2013). Depois de analisarem 24 experiências em outras tantas economias avançadas, os autores propõem um roteiro para a construção personalizada de um quadro de programação orçamental de médio prazo.

3.5 Contabilidade patrimonial na administração pública

Já há pouco (final da Subsecção 3.2) chamámos a atenção para a qualidade da informação. Aqui, alertamos novamente para este aspecto essencial na gestão das finanças públicas, agora a propósito das insuficiências significativas que a administração pública ainda revela em matéria de contabilidade patrimonial e, consequentemente, de funcionamento integrado da contabilidade patrimonial e da contabilidade orçamental.

Pelas razões já avançadas, tanto os gestores dos serviços como o ministro das Finanças e os ministros sectoriais muito teriam a ganhar com a existência de um verdadeiro sistema de contabilidade que integrasse todos os movimentos patrimoniais e orçamentais, seja na lógica da classificação económica, seja na lógica da classificação de cada política sectorial. Entre outras vantagens, esta integração obviaria às imagens distorcidas da realidade que a utilização exclusiva de indicadores de um tipo (patrimonial ou orçamental) potencia. Desconhecimento das implicações presentes de decisões tomadas no passado ou dos efeitos no futuro de decisões do presente saem caras aos contribuintes. As limitações que a contabilidade patrimonial ainda apresenta nas administrações públicas, mormente na central, são fontes de erros que a sociedade desejaria dispensar. Involuntários ou deliberados, geram assimetria de informação e alimentam o jogo estratégico não-cooperativo entre os sectores e as Finanças descrito na Subsecção 2.2.

Idealmente, os instrumentos de monitorização da situação orçamental de cada serviço ou de cada política deveriam ser *outputs* gerados automaticamente nos sistemas contabilísticos. As entidades com responsabilidades nesse acompanhamento, a começar pelos departamentos de avaliação e fiscalização dos ministérios sectoriais, teriam assim acesso em tempo real (ou quase) à execução das variáveis que lhes interessasse observar. Como a Administração Central não dispõe de contabilidade que integre compromissos e fluxos de caixa e consolide em tempo real entre serviços, o acompanhamento da execução orçamental (o controlo orçamental, se se preferir) exige a intervenção casuística dos serviços executantes, que têm de desviar recursos humanos e informáticos escassos para produzir mensalmente dezenas de mapas autónomos do sistema contabilístico, com os erros e o desperdício inerentes. Mesmo que não seja óptimo obter automaticamente junto dos sistemas de contabilidade todas as peças necessárias para o acompanhamento da execução orçamental, há-de ser economicamente vantajoso substituir a esmagadora maioria dos actuais reportes manuais por consultas remotas a cubos de informação sem perturbar a actividade dos funcionários dos serviços executantes. Esta possibilidade será aprofundada na Subsecção 5.1.

3.6 Princípio da unidade de tesouraria

Um aspecto complementar do anterior é o registo das operações financeiras. A unidade de tesouraria é um bom princípio mas precisa urgentemente ser aprimorado. Persistem desfasamentos consideráveis no registo contabilístico de transacções entre serviços públicos que dificultam o apuramento intra-anual em tempo real da situação de tesouraria do Estado. É também conveniente perceber por que é que muitos serviços têm dificuldade em usar a conta na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) para depositar receitas próprias. Uma vez mais, são situações geradoras de informação assimétrica e conflitualidade entre ministérios sectoriais e o ministério das Finanças que acabam redundando em prejuízo para todos.

3.7 Identificação e gestão de riscos orçamentais

Há risco orçamental sempre que uma variável do orçamento se desvia da trajectória prevista no documento de planeamento orçamental relevante, de curto ou de médio prazo. O risco é tanto maior quanto maiores forem a probabilidade de ocorrência deste evento e o impacto numérico do desvio. Já a gravidade do risco depende da sua magnitude e da importância (política, financeira) atribuída à variável em questão. O risco é, pois, indissociável da incerteza e da incapacidade humana de

prever o futuro sem erros. Dito isto, convém acrescentar que é possível e desejável ao sector público desenvolver uma arquitectura institucional capaz de minimizar a materialização dos riscos e de os gerir, ou seja, um sistema que permita ao país conviver com os riscos orçamentais sem dramas significativos.

Os riscos podem-se classificar quanto à origem em riscos económicos gerais, riscos específicos e riscos estruturais e institucionais — Budina e Petrie (2013). Os primeiros decorrem de erros de previsão no cenário macroeconómico adoptado para estabelecer a trajectória de determinada variável no orçamento. A causa está relativamente distante da dinâmica típica dessa variável. Já os riscos específicos decorrem de surpresas no enquadramento concreto da variável em questão. Um surto epidémico pode levar a um acréscimo imprevisto na despesa em saúde na medida em que esta é largamente determinada pela procura. Outros exemplos são a necessidade de apoio orçamental a uma empresa pública ou a um banco privado ou o accionamento de uma garantia do Estado. Em Portugal, os riscos associados a responsabilidades contingentes e responsabilidades relativamente opacas, como garantias e níveis de procura em contratos de PPP, podem ter efeitos avassaladores na previsibilidade orçamental, se forem ignorados. Finalmente, os riscos estruturais e os riscos institucionais. Os primeiros estão associados a características estruturais da economia. Por exemplo, para uma economia muito dependente da extracção petrolífera, as receitas públicas tendem a ser voláteis porque dependem muito do preço do petróleo, ele também volátil. Os riscos institucionais têm a ver com as fragilidades das instituições ligadas ao processo orçamental.⁶

Os relatórios que acompanham a proposta de Orçamento do Estado e o Documento de Estratégia Orçamental vêm revelando melhorias na atenção dada aos riscos orçamentais. Porém, é possível e desejável fazer mais e melhor. A revisão profunda do processo orçamental de que Portugal necessita não poderá deixar de reflectir sobre o sistema de gestão dos riscos orçamentais, matéria que deverá envolver o ministério das Finanças e os ministérios sectoriais. O artigo Budina e Petrie (2013) retira ilações de experiências internacionais nesta matéria e discute várias técnicas para identificar, mitigar e gerir os riscos na execução orçamental, afigurando-se como uma leitura inspiradora para a reforma portuguesa.

4 Comentários à proposta de Orlando Calião

Apresentado o pano de fundo em que me parece fazer sentido equacionar as dificuldades persistentes em cumprir os orçamentos do Estado, gostaria de comentar com algum cuidado as propostas de mudança no sistema de controlo apresentadas em Calião (2014). Por conveniência argumentativa, as propostas podem ser agrupadas em duas classes: normas macro e normas micro. As primeiras são os princípios e as regras que Orlando Calião apresentou para o enquadramento que está a montante da execução orçamental; as normas micro são as obrigações adicionais de reporte durante a execução por parte dos serviços públicos. Irei comentá-las em separado.

⁶ *Instituições* na acepção lata de Cangiano *et al.* (2013) recordada na p. 3 acima.

4.1 Descentralização com responsabilização: incentivos correctos

O texto em comentário propõe uma série de alterações no enquadramento a montante da execução orçamental de um determinado ano que são, em minha opinião, muito bem-vindas e estão em linha com o modelo de gestão das finanças públicas esboçado nas secções anteriores. Recordo algumas delas: responsabilização dos ministros sectoriais pela execução orçamental dos respectivos ministérios junto do ministro das Finanças e do Primeiro-Ministro, mas também junto da Assembleia da República; responsabilização do ministro das Finanças pela gestão macroeconómica e agregada da restrição orçamental pública; fim das cativações e eliminação da disponibilização do financiamento aos serviços pela prática dos duodécimos; atenção permanente de gestores e responsáveis políticos aos riscos orçamentais; publicitação na Internet da síntese orçamental e perspectivas de cada serviço, bem como de indicadores de resultados da sua actividade.

Para produzirem o efeito pretendido, algumas daquelas alterações exigem medidas complementares. Por exemplo, o fim da libertação de financiamento por duodécimos requererá um mecanismo alternativo. Uma possibilidade a explorar será substituir essa regra mecânica e igual para todos os serviços (regra dos duodécimos) por um plano de tesouraria, a acordar entre cada serviço executante e o Tesouro, ajustado de modo realista às necessidades de caixa daquele. Para se chegar a esta situação, é preciso conseguir primeiro a integração entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade orçamental, articular a contabilidade com a conta única no Tesouro e permitir a observação em tempo real das operações contabilísticas e dos movimentos bancários pelo serviço e pela entidade competente no Ministério das Finanças. Claro que o desenvolvimento destes requisitos estava fora do âmbito limitado ao controlo orçamental proposto pela comissão organizadora das *Sextas da Reforma* mas importa não perder de vista a visão holística destas matérias que este comentário subcreve profundamente.

Seja como for, o enquadramento proposto por Caliço (2014), que se poderá resumir através da expressão “**descentralização com responsabilização**”, traz os incentivos correctos para três categorias de actores decisivas para o sucesso da mudança: ministro das Finanças, ministros sectoriais e gestores dos serviços públicos. O arranjo proposto favorece os seguintes comportamentos desejáveis, tendo em vista a **previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas**, a **eficácia das políticas públicas** e a **eficiência da administração pública**:

- ministro das Finanças — concentrado na sustentabilidade das finanças públicas e nas funções estabilização e redistribuição do orçamento público; guardião da estratégia orçamental e co-guardião da estratégia económica; respeitador das dotações orçamentais sectoriais (é meio caminho andado para tornar “hard” as restrições orçamentais sectoriais);

- ministros sectoriais — sem “risco moral”⁷ relativamente à restrição orçamental global (minora a conflitualidade na gestão dos recursos comuns)⁸; concentrados na eficácia das políticas públicas respectivas;
- gestores — sem “risco moral” face às dotações dos outros; concentrados na eficácia das políticas públicas que aplicam; concentrados na gestão eficiente e eficaz dos serviços que dirigem.

4.2 Obrigações adicionais de reporte: serão mesmo necessárias?

Calvão (2014, p. 24) propõe também uma série de novas obrigações de reporte por parte de qualquer serviço público que vier a ser considerado como “unidade orgânica relevante ou cuja execução orçamental seja considerada de risco”. Tal serviço passaria a ter a obrigação de declarar mensalmente uma matriz com valores “realizados e previstos realizar até final do ano e nos dois anos seguintes” referentes às seguintes variáveis: receitas e despesas em base de caixa (grandes agregados); dívidas a fornecedores; dívidas a instituições financeiras; aplicações financeiras; número de efectivos.

De acordo com o modelo de gestão defendido nas secções anteriores, sobrecarregar os serviços com novas obrigações de reporte não me parece ser o caminho mais adequado para atingir os objectivos. A aposta terá que ser na melhoria do sistema de contabilidade e na observação em tempo real do estado das contas de cada serviço por parte das entidades responsáveis pela monitorização e pela fiscalização da execução orçamental. Todos os dados necessários para estas tarefas devem sair directamente da contabilidade dos serviços em vez de serem intermediados através de instrumentos de reporte. Esta intermediação é fonte de erros e de consumo de recursos sem qualquer valor acrescentado. É preciso ter consciência do exagero a que se chegou na Administração Central com a exigência de reportes aos serviços por parte de entidades do Ministério das Finanças. Até serviços com menos de 10 trabalhadores têm que preencher e remeter em suportes vários ao Ministério das Finanças o número módico de... 187 reportes por ano! São 26 instrumentos diferentes, 13 dos quais preenchidos mensalmente, seis trimestralmente e sete anualmente. Estão identificados no Anexo. Vale a pena ter em conta que:

- são cerca de 400 os serviços sujeitos a estas obrigações de reporte;
- a maior parte dos dados reportados consta dos sistemas de informação contabilística, pelo que a respectiva informação poderia ser obtida directamente junto dos sistemas pelas unidades do Ministério das Finanças às quais são enviados;

⁷ Risco moral é a tradução mais ou menos livre da expressão anglo-saxónica “moral hazard”. Significa o risco de o interveniente numa transacção não entrar ou não permanecer de boa-fé no respectivo contrato. No contexto financeiro, quando tal risco existe, podem acontecer atitudes desse parceiro como dissimulação de compromissos assumidos ante terceiros, empolamento de receitas, prestação de informações falsas sobre a sua situação patrimonial ou financeira ou ainda sobre o seu nível de dívida, entre outras possibilidades.

⁸ A gestão de recursos comuns é estudada em diversos contextos por direito, sociologia e economia. Uma definição possível encontra-se em Hess (2006): um recurso comum é um “recurso natural ou criado pelo Homem tal que a sua utilização por uma pessoa reduz a utilização possível por outra e decorre num ambiente em que é frequentemente necessário, mas difícil e oneroso, delimitar o grupo de utilizadores”. No contexto do orçamento do Estado português, as chamadas *receitas gerais* são um bom exemplo de recurso comum.

- os reportes são manuais, *i.e.*, é preciso preencher ficheiros ou formulários electrónicos com dados que estão originalmente na contabilidade ou noutros sistemas de informação usados pelos serviços;
- repetem informação, *i.e.*, há inúmeros casos (ver Anexo, coluna da direita) em que os mesmos dados têm que ser reportados em mapas diferentes;
- há inconsistência entre os reportes (erros involuntários e não se pode excluir a possibilidade de ocorrerem erros deliberados).

Passando os olhos pela lista no Anexo fica-se logo a perceber por que é que se diz que “o Estado trabalha para o próprio Estado”. Realmente, só para cumprir estas obrigações de reporte são necessários milhares e milhares de horas de trabalho nos serviços executantes (dependendo da dimensão e da complexidade dos mesmos), tempo que é desviado de tarefas seguramente mais úteis e de maior valor acrescentado de que a administração carece desesperadamente. Poder-se-á ainda argumentar, em abono deste massacre dos serviços, que se está a fornecer às entidades de controlo, fiscalização ou monitorização informação valiosa a que não poderiam aceder de outro modo e que é cuidadosamente analisada e trabalhada todos os dias por estas entidades. Porém, se isto fosse verdade, não haveria certamente problemas neste domínio nem teria valido a pena o seminário sobre controlo da execução orçamental promovido pelas *Sextas da Reforma*. Com efeito, não é difícil antecipar a resposta para as seguintes perguntas: têm as entidades que recebem os reportes capacidade humana e tecnológica para i) verificar a consistência da informação recebida? ii) utilizar esta informação na fundamentação de decisões de gestão do Ministério das Finanças?

Neste contexto, em vez de se avançar para a adição de mais obrigações de reporte [aliás, note-se que provavelmente os dados que Caliço (2014) pede já são reportados, de algum modo, pelos serviços], será preferível começar por fazer melhor uso da informação já disponível. Este ponto será desenvolvido na próxima secção.

5 Observações conclusivas

Esta secção conclui o artigo. Pretende passar duas mensagens. A primeira apela à integração da informação sobre finanças públicas e sugere a criação de um sistema de partilha de dados à semelhança do que o país construiu para a informação sobre a actividade das empresas (IES). A segunda retoma a visão sistémica sobre o que é preciso fazer para Portugal dispor de um enquadramento mais favorável para as finanças públicas e apela à aprovação política de um roteiro que assegure a concretização gradual da reforma de fundo desse enquadramento independentemente de quais forem os partidos circunstancialmente no Governo.

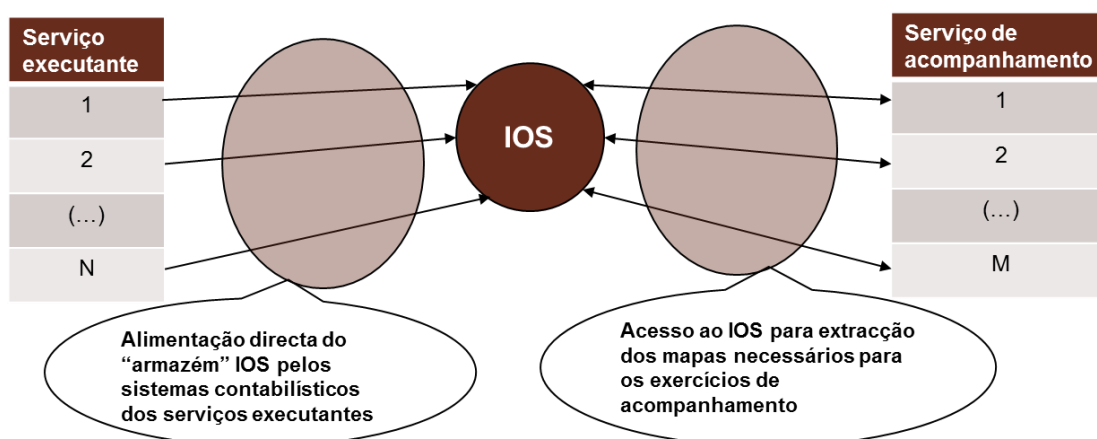
5.1 Integração da informação

A questão dos reportes, discutida no final da Subsecção 4.2, bem como as deficiências na contabilidade da Administração Central e na ligação entre esta e a conta única no Tesouro, discutidas nas Subsecções 3.5 e 3.6, alertam para o papel crucial da informação na previsibilidade e na sustentabilidade das finanças públicas. O problema em Portugal não é a falta de informação; esta existe e,

porventura, até em abundância excessiva. O desafio é fazer a informação útil chegar em tempo oportuno a quem dela efectivamente precisa para tomar decisões compatíveis com a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas. O desafio é atingir esse resultado minimizando o custo de produção, circulação e tratamento da informação.

Até 2007, as empresas neste país eram obrigadas a vários reportes ao longo do ano e a diferentes entidades públicas. Desde então, com a iniciativa *Informação Empresarial Simplificada (IES)*, um único acto declarativo desmaterializado por ano é suficiente para aquelas entidades receberem os dados de que necessitam para cumprir as suas missões. Os custos de cumprimento das obrigações declarativas decresceu extraordinariamente para todas as empresas, a população observada aumentou e as entidades públicas passaram a partilhar uma tecnologia muito mais amiga da produtividade. Se foi possível inovar deste modo para um volume de dados e reportantes muito superior ao que existe em matéria de finanças públicas, fica aqui a sugestão, que, aliás, o Conselho das Finanças Públicas já formulou publicamente,⁹ de o país ponderar a criação de uma plataforma **IOS — Informação Orçamental Simplificada**. A ideia passaria por tornar o sistema de informação contabilística dos serviços a fonte privilegiada para o trabalho das entidades com deveres de acompanhamento da execução orçamental.¹⁰ Naturalmente, isso exigiria melhorar a ligação entre contabilidade patrimonial e contabilidade orçamental e promover a reconciliação automática entre operações contabilísticas e movimentos nas contas bancárias junto do Tesouro. A Figura 3 esquematiza a integração de plataformas em mente. De um lado, os sistemas de informação dos serviços executantes e, do outro, os sistemas de tratamento de dados das entidades monitoras. No meio, a plataforma IOS, que seria o **armazém comum** da informação bruta (dos serviços) considerada necessária para os trabalhos das entidades monitoras. Cada uma delas acederia apenas aos dados da IOS necessários para cumprir as suas atribuições.

Figura 3 — Informação integrada e IOS



A concretização desta integração de plataformas geraria com certeza ganhos de motivação e produtividade tanto nos serviços executantes como nas entidades monitoras. Os recursos humanos

⁹ Fê-lo pela primeira vez quando apresentou um contributo para a revisão do enquadramento das finanças locais e regionais — CFP (2012, p. 25).

¹⁰ Para além das entidades do Ministério das Finanças referidas no Anexo, incluem-se o Tribunal de Contas, o Banco de Portugal, a Inspeção-Geral de Finanças, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República e o Conselho das Finanças Públicas.

nuns e noutras ficariam seguramente mais comprometidos com as finalidades próprias das respectivas missões. Melhoraria a informação nos ministérios sectoriais e no das Finanças sobre riscos orçamentais e a capacidade de correcção atempada dos mesmos. Ficaria facilitado o alinhamento de incentivos de governantes e gestores com a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas, bem como com a eficácia das políticas públicas e a eficiência na gestão dos serviços.

5.2 Roteiro para a reforma do processo orçamental

Defendeu-se neste artigo a gestão das finanças públicas como um quadro de referência integrado, um sistema. Não sendo um texto doutrinário e abrangente sobre o que deve e pode ser efectuado, foram aqui deixadas indicações suficientes acerca da multiplicidade de assuntos que urge visitar e racionalizar para se ter um processo orçamental mais amigo dos cidadãos, dos políticos, dos gestores e dos funcionários e agentes públicos. É verdade que têm sido introduzidas muitas alterações no processo desde, pelo menos, o início dos anos 2000 e, com maior intensidade, durante o período de vigência do programa de assistência económica e financeira (2011 a 2014). Porém, têm sido, basicamente, ajustamentos paramétricos, evoluções na continuidade que não contestam, na sua essência, o enquadramento que existe há décadas.

É a natureza deste enquadramento que precisa, verdadeiramente, ser substituída e passar-se de uma lógica de controlo da execução orçamental para um paradigma de gestão das finanças públicas. Só assim será possível dar aos Portugueses **previsibilidade e sustentabilidade** nas finanças públicas. Só com estes valores assegurados poderão os Portugueses cancelar alternativas políticas de legislatura sem recearem voltar a tombar em processos de ajustamento violentos. Não basta que aquela necessidade seja reconhecida por algumas dezenas de especialistas e cidadãos particularmente interessados nestes temas. Essa necessidade tem que ser percebida, apreendida e assumida pelo poder político e pelas estruturas técnicas da administração. Há que saber comunicar e envolver os destinatários da reforma na sua construção e na sua avaliação. Do ponto de vista institucional, o que está em causa não interessa só ao ministério ou à comissão parlamentar da área das Finanças; como dizem os anglo-saxónicos, envolve o “government as a whole”.

Esta reforma estrutural não se faz de uma vez só e exige grande perseverança para que todas as etapas sejam executadas e os resultados alcançados. Como avisam Cangiano *et al.* (2013, pp. 4–5), se as inovações são lançadas de modo isolado, as interdependências que criam não são percebidas e o mais certo é atrapalharem-se umas às outras. Esse seria o caminho seguro para a frustração de expectativas de melhoria do estado das finanças públicas, para a sobrecarga administrativo-burocrática dos quadros da administração pública e para a **fadiga da reforma**. Por esta razão, é altamente desejável traçar um plano de inovações que oriente por vários anos os decisores e os aplicadores da reforma e que encadeie os vários passos da mudança.

Importa ter presente que os alicerces institucionais basilares, como os que aqui foram discutidos (informação contabilística a sério, integração entre registos contabilísticos e operações bancárias, mecanismos de monitorização de riscos e regras orçamentais), exigem o envolvimento de muitos actores e por vários anos até consolidarem. Estes alicerces, para valerem, têm que ser o resultado de **compromissos políticos genuínos**, desejados pelas partes a envolver; não são, de modo algum,

sucedâneos desses compromissos. Uma vez consolidada a nova arquitectura do processo orçamental, aqueles alicerces facilitarão o exercício da política por parte de quem for Governo em cada momento, pois as escolhas que fizer em matéria de variação de despesa e de receita assentarão numa trajectória previsível e sustentável das finanças públicas. A previsibilidade das decisões orçamentais e a sustentabilidade da dívida pública são activos imateriais tremendamente valiosos que vale a pena perseguir. Constituem externalidades que tanto fazem crescer o produto potencial como o rendimento observado, assim diminuindo duradouramente o ónus político e o drama social das consolidações orçamentais.

Anexo

Quadro 1 — Lista de reportes dos serviços da administração central na área das finanças públicas

REPORTE	REPETIÇÕES e OBSERVAÇÕES
Reporte mensal ao portal “Base: Contratos Públicos online” (contratação pública)	
1. Contratos de prestação de serviços de qualquer montante: registar a execução mensal dos existentes e inscrever novos	
Reportes mensais à Direcção-Geral do Orçamento (DGO)	
2. Compromissos assumidos e contas de execução orçamental	
3. Compromissos plurianuais (registar a execução em cada mês dos vários contratos plurianuais)	Parte da informação prestada em 1.
4. Formalização de Pedidos de Libertação de Créditos	
4.1. Mapa de Origens e Aplicação de Fundos (reportar a execução de receitas e despesas por rubrica de classificação económica e identificar a receita necessária para o mês em causa;)	Execução já consta do sistema de informação contabilística
4.2. Plataforma STF (inscrever receita a requisitar, por classificação económica)	Repete valor apurado em 4.1
4.3. Preencher ficheiro “Necessidades relativas a despesas com pessoal” (indicar pagamentos a efectuar ao pessoal)	Repete informação em 4.1 e no sistema de informação contabilística
5. Ir ao <i>software</i> de contabilidade (GERFIP, na maior parte dos serviços) e fazer o registo contabilístico da entrada de receita (Pedidos de Libertação de Créditos)	Repete informação em 4.2
6. Fundos disponíveis	
6.1. Execução acumulada agregada de receitas e despesas	Informação que já consta de 4.1 e do sistema de inform. contabilística
6.2. Pagamentos efectuados	<i>Idem</i>
6.3. Previsão de receitas e despesas para os três meses seguintes	Repete informação em 7.
7. Previsão mensal da execução	
7.1. Reportar a execução	Repete inform. no reporte 4.1 e no sist. de informação contabilística
7.2. Reformular a previsão de execução até Dezembro	
7.3. Justificar acção em caso de a previsão acumulada até Dezembro não coincidir com a dotação disponível	
8. Para serviços com orçamento de investimento: reportar projecto a projecto informação sobre despesa executada, despesa prevista, estado da candidatura ao QREN, etc.	
9. Pagamentos em atraso (por agregados das rubricas 01, 02 e 07, indicar execução e montante de pagamentos em atraso)	
10. Mapa “Contas de execução orçamental e alterações orçamentais”. Por rubrica de classificação econ. e fonte de financiamento, registar	

REPORTE	REPETIÇÕES e OBSERVAÇÕES
10.1. Execução da receita e da despesa acumuladas até esse mês	Repete sist. de informação contab. e os reportes 4.1, 7.1 e 8
10.2. Alterações orçamentais do lado das receitas e do lado das despesas	Repete dados do sistema de informação contabilística
11. Empréstimos e outras operações activas	Repete dados do sistema de informação contabilística. Mesmo entidades legalmente proibidas de contrair dívida têm que preencher este mapa, com zeros
12. Deslocações em território nacional e ao estrangeiro (quando há co-financiamento atribuído por entidade não-residente)	Reporte obrigatório mesmo com informação a zeros
13. Balancete analítico do mês (só serviços sem GERFIP é que têm de preencher este mapa)	
Reportes trimestrais à DGO	
14. Relatório da execução orçamental (para Serviços sem Fiscal Único) ou Relatório do Fiscal Único	
15. Unidade de tesouraria. Registrar	Era mensal até Maio de 2014
15.1. Valor de Pedidos de Libertação de Créditos efectuados	Repete reportes 4.1 e 4.2
15.2. Saldo na conta junto do IGCP	
15.3. Saldo no sistema bancário nacional	
15.4. Valor dos pagamentos efectuados	Repete dados que já constam dos reportes 4.1, 7.1, 8 e 10.1
15.5. Natureza do saldo no IGCP (se resulta de saldo transitado, por exemplo)	
16. Situação da dívida e dos activos em títulos de dívida emitidos pelas Administrações Públicas	Mapa tem que ser preenchido mesmo por serviços sem posições de dívida
17. Fluxos financeiros para as autarquias locais	
18. Operações de financiamento: registar empréstimos e amortizações, efectuados e previstos	<i>Idem</i>
Reportes anuais (DGO e, quando indicado, ao Tribunal de Contas –TdC)	
19. Conta de gerência (remeter à DGO e ao TdC até 30/04)	
20. Estimativa do Balanço e da Demonstração de Resultados	
21. Registo da entrega de saldos	
22. Plano de redução de pagamentos em atraso (obrigatório apenas para entidades com pagamentos em atraso)	
23. Prestação de contas do exercício (conhecido como “13.º mês”, até 30/04; valor anual final, por rubrica de clas. econ. da receita e da despesa)	Repete informação do reporte 19
24. Até 15/05, reportar:	Informação que se poderia retirar do reporte 19
24.1. Rácio de auto-financiamento	
24.2. Equilíbrio orçamental	
Reportes à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)	
25. Reporte trimestral (SIOE): n.º de efectivos por escalão de vencimento e género; horário de trabalho por carreira; informação sobre trabalho prestado em dias de descanso semanal, feriados e à noite; n.º de ausências por regime legal; valor pago em subsídios de refeição e outros encargos da entidade patronal; n.º de trabalhadores com incapacidades por acidente de trabalho	Repete informação contabilística e vários reportes à DGO
26. Reporte anual: balanço social (no fundo, deveria corresponder ao somatório de dados homólogos reportados trimestralmente mas DGAEP não tem capacidade para verificar a consistência da informação)	

Bibliografia referida

- BUCHANAN, James M. & WAGNER, Richard E. (1977). *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Nova Iorque: Academic Press. Versão disponibilizada gratuitamente por Library of Economics and Liberty. Consult. 12 Set. 2014 em <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8Cover.html>.
- BUDINA, Nina & PETRIE, Murray (2013). Managing and controlling fiscal risks. In Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17). Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- CALIÇO, Orlando (2014). *Controlo da execução orçamental no Estado*. Apresentação na Iniciativa "Sextas da Reforma". Lisboa: organização de Banco de Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho das Finanças Públicas. Seminário de 4 de Abril. Consult. 3 Set. 2014 em http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/04/Orlando_Calico_Apresentacao_4abr2014.pdf.
- CANGIANO, Marco, CURRISTINE, Teresa & LAZARE, Michel (2013). The emerging architecture of public financial management. In Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17). Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- CARDOSO, Teodora (2014). *Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: reforma do processo orçamental*. Publicação Ocasional n.º 1/2014: Maio. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 23 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/prespubint/para-melhor-gerir-os-recursos-comuns-dos-portugueses-reforma-do-processo-orcamental/#.VC7Ty IdV8E>
- CFP (2012), *Princípios para a revisão das leis de Finanças públicas subnacionais*. Relatório n.º 2/2012: Setembro. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/24501/#.VBCfZ IdV8E>.
- CFP (2013), *Análise do documento de estratégia orçamental 2013–2017*. Relatório n.º 3/2013: Maio. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 6 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-orcamental-2013-2017-relatorio-n-o-32013/#.VBWsW IdV8E>.
- CFP (2014), *Análise do documento de estratégia orçamental 2014–2018*. Relatório n.º 3/2014: Maio. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Consult. 6 Set. 2014 em <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-orcamental-2014-2018/#.VBWsp IdV8E>.
- COMISSÃO EUROPEIA (2013). *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*. Página electrónica actualizada pela última vez em 26 de Julho. Bruxelas: Direcção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros. Consult. 8 Set. 2014 em http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.
- EDIN, Per-Anders & OHLSSON, Henry (1991). Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects. *European Journal of Political Economy*, 35(8), 1597–1603.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2013a), *Estratégia para o crescimento, emprego e fomento industrial 2013–2020*, Apresentação no Portal do Governo: 23 de Abril. Consult. 10 Set. 2014 em http://www.portugal.gov.pt/media/981312/20130423_ECEFI.pdf.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2013b), *Documento de estratégia orçamental 2013–2017*, Relatório no Portal do Governo: 30 de Abril. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20130430-mef-deo.aspx>.

- HALLERBERG, Mark & VON HAGEN, Jürgen (1999). Electoral Institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In James M. Poterba & Jürgen von Hagen (coords.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (209–232). National Bureau of Economic Research, Janeiro. Chicago: University of Chicago Press. Consult. 10 Set. 2014 em <http://www.nber.org/chapters/c8018.pdf>.
- HARRIS, Jason, HUGHES, Richard, LJUNGMAN, Gösta & SATERIALE, Carla (2013). In Marco Cangiano, Teresa Curristine & Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 1–17). Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional.
- HESS, Charlotte (2006). Research on the commons, common-pool resources, and common property: definitions. In *Digital library of the commons*, Indiana University. Consult. 9 Set. 2014 em <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/contentguidelines>.
- KYDLAND, Finn E. & PRESCOTT, Edward C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–490.
- MUSGRAVE, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- VANDIERENDONCK, Caroline (2014). *Public spending reviews: design, conduct, implementation*. European Economy — Economic Papers n.º 525: Julho. Bruxelas: Comissão Europeia. Consult. 8 Set. 2014 em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
- VON HAGEN, Jürgen & HARDEN, Ian J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771–779.
- WAGNER, Richard E. (2012). *Deficits, debt and democracy: wrestling with tragedy on the fiscal commons*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.

Most Recent Working Paper

NIPE WP 15/2014	Baleiras, Rui Nuno , “Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’”, 2014
NIPE WP 14/2014	Bernardino, Susana e J. Freitas Santos “Implicações do contexto político-legal para o lançamento de novas iniciativas sociais em Portugal”, 2014
NIPE WP 13/2014	Lebre de Freitas, Miguel “ On inflation and money demand in a portfolio model with shopping costs ”, 2014
NIPE WP 12/2014	Lebre de Freitas, Miguel e Miguel de Faria e Castro “The Portuguese real exchange rate, 1995-2010: competitiveness or price effects”, 2014
NIPE WP 11/2014	Morozumi, Atsuyoshi e Veiga, Francisco José , “Public spending and growth: the role of institutions”, 2014
NIPE WP 10/2014	Brekke, Kurt R., Siciliani, Luigi e Straume, Odd Rune , “Hospital Mergers with Regulated Prices”, 2014
NIPE WP 09/2014	Esteves, Rosa-Branca , “Behavior-Based Price Discrimination with Retention Offers”, 2014
NIPE WP 08/2014	Esteves, Rosa-Branca e Sofia Cerqueira, “Behaviour-Based Price Discrimination under Advertising and Imperfectly Informed Consumers”, 2014
NIPE WP 07/2014	Brekke, K.R., Siciliani, L. e Odd Rune Straume, “Horizontal Mergers and Product Quality”, 2014
NIPE WP 06/2014	Hammoudeh, S., Nguyen, Duc K. e Ricardo M. Sousa , "Energy prices and CO2 emission allowance prices: A quantile regression approach", 2014
NIPE WP 05/2014	Hammoudeh, S., Lahiani, A., Nguyen, Duc, K. e Ricardo M. Sousa , "Asymmetric and nonlinear pass-through of energy prices to CO2 emission allowance prices", 2014
NIPE WP 04/2014	Hammoudeh, S., Nguyen, Duc K. e Ricardo M. Sousa , "What explains the short-term dynamics of the prices of CO2 emissions?", 2014
NIPE WP 03/2014	Sousa, Rita, Aguiar- Conraria e Maria Joana Soares , “Carbon Financial Markets: a time-frequency analysis of CO2 price drivers”, 2014
NIPE WP 02/2014	Sousa, Rita e Luís Aguiar-Conraria , “Dynamics of CO2 price drivers”, 2014
NIPE WP 01/2014	Brekke, Kurt R., Holmäs, Tor Helge e Straume, Odd Rune , "Price Regulation and Parallel Imports of Pharmaceuticals”, 2014
NIPE WP 22/2013	Leal, Cristiana Cerqueira, Armada, Manuel Rocha e Loureiro, Gilberto , "Individual Investors Repurchasing Behavior: Preference for Stocks Previously Owned”, 2013
NIPE WP 21/2013	Loureiro, Gilberto e Alvaro G. Taboada, “Equity Offerings Abroad and the adoption of IFRS: A test of the Capital Markets Liability of Foreignness”, 2013
NIPE WP 20/2013	Loureiro, Gilberto e Alvaro G. Taboada, “Do Improvements in the Information Environment Affect Real Investment Decisions?”, 2013
NIPE WP 19/2013	Bogas, Patrícia e Natália Barbosa , “High-Growth Firms: What is the Impact of Region-Specific Characteristics?”, 2013
NIPE WP 18/2013	Portela, Miguel e Paul Schweinzer, “The Parental Co-Immunization Hypothesis”, 2013
NIPE WP 17/2013	Martins, Susana e Francisco José Veiga , “Government size, composition of public expenditure, and economic development”, 2013
NIPE WP 16/2013	Bastos, Paulo e Odd Rune Straume , “Preschool education in Brazil: Does public supply crowd out private enrollment?”, 2013
NIPE WP 15/2013	Martins, Rodrigo e Francisco José Veiga , “Does voter turnout affect the votes for the incumbent government?”, 2013
NIPE WP 14/2013	Aguiar-Conraria, Luís , Pedro C. Magalhães e Christoph A. Vanberg, “Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts”, 2013
NIPE WP 13/2013	Silva, José Ferreira, J. Cadima Ribeiro , “As Assimetrias Regionais em Portugal: análise da convergência versus divergência ao nível dos municípios”, 2013
NIPE WP 12/2013	Faria, Ana Paula, Natália Barbosa e Vasco Eiriz, “Firms’ innovation across regions: an exploratory study”, 2013